

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973)

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

A R R E S T

Nr. 234.746 van 17 mei 2016

A. 215.887/VIII-9700

In zake: **de CROMBRUGGHE de PICQUENDAELE** Alexis,
die woonplaats heeft gekozen
Hertenlaan 6A
1640 Sint-Genesius-Rode

tegen:

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door:

1. de minister van Buitenlandse Zaken
 2. de minister van Ontwikkelingssamenwerking, Digitale Agenda, Telecommunicatie en Post,
- die woonplaats hebben gekozen bij
mr. Alain VERRIEST en mr. Anne-Sophie VERRIEST,
advocaten,
Tedescolaan 7
1160 Brussel.

DE RAAD VAN STATE, VIIIe KAMER,

Gezien het op 19 mei 2015 ingediende verzoekschrift, waarbij Alexis de CROMBRUGGHE de PICQUENDAELE de nietigverklaring vordert van “het koninklijk besluit van 5 maart 2015 houdende de organisatie van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 20 maart 2015”;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van Erik BOSQUET, eerste auditeur bij de Raad van State, opgemaakt op basis van artikel 12 van de algemene

procedureregeling;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 8 april 2016, waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de openbare terechtzitting van 13 mei 2016;

Gehoord het verslag van Pascale VANDERNACHT, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van de verzoekende partij, die in persoon verschijnt, en van mr. Alain VERRIEST, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van Erik BOSQUET, eerste auditeur;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de volgende feiten dienstig zijn voor het onderzoek van het beroep:

1. De federale overheidsdienst (FOD) Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking bestaat uit enerzijds het hoofdbestuur en anderzijds de diplomatieke zendingen en de consulaire posten.

2. Bij artikel 15, eerste lid, van het koninklijk besluit van 3 juni 1999 houdende het organiek reglement van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Internationale Samenwerking is de lijst vastgesteld van de verschillende ambten waarvoor de ambtenaren in de diplomatieke zendingen konden worden aangewezen, waarbij het hoogste ambt dat van “hoofd van de zending” was.

Die lijst van ambten was de volgende:

- hoofd van de zending
- minister-raad
- minister-raad voor internationale samenwerking- raad

- raad voor internationale samenwerking
- eerste secretaris
- eerste secretaris voor internationale samenwerking
- secretaris
- secretaris voor internationale samenwerking
- attaché
- attaché voor internationale samenwerking.

3. Bij artikel 21 van hetzelfde besluit is de lijst vastgesteld van de verschillende ambten waarvoor de ambtenaren in de consulaire posten aangewezen konden worden, waarbij het hoogste ambt dat van “hoofd van de consulaire post” was.

Die lijst van ambten was de volgende:

- hoofd van de consulaire post
- consul
- adjunct-consul
- vice-consul.

4. Voor elk van die ambten is in artikel 35 van hetzelfde besluit nauwkeurig vastgesteld aan welke voorwaarden betreffende de carrière (behoren tot een van de drie voormalige carrières Buitenlandse Dienst, geregeld door het koninklijk besluit van 25 april 1956 tot vaststelling van het statuut der personeelsleden van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel), betreffende de graad (behoren tot een van de verschillende klassen) en zelfs betreffende de graadanciënniteit, men moest voldoen om de betrekking te kunnen bekleden.

Artikel 35, D, § 1, had betrekking op de “ambten bij diplomatieke zendingen”. Volgens die bepaling kon het ambt van hoofd van een zending alleen uitgeoefend worden “door ambtenaren van de eerste of de tweede administratieve klasse van de carrière Buitenlandse Dienst”. Voor alle andere ambten

kwamen naargelang van het geval alleen ambtenaren van de carrière Buitenlandse Dienst of voor ambtenaren van de carrière van de attachés voor Internationale Samenwerking in aanmerking (rekening houdend met voorwaarden betreffende de klasse en eventueel betreffende de klasseanciënniteit).

Artikel 35, D, § 2, had betrekking op de “ambten bij consulaire posten”. Volgens die bepaling moest het ambt van consul-generaal hoofd van de consulaire post “bij voorkeur” worden verleend aan “ambtenaren van de tweede of van de derde administratieve klasse van de carrière Buitenlandse Dienst, of [aan] ambtenaren van de eerste of van de tweede administratieve klasse van de kanselarijcarrière”. Van de overige consulaire ambten konden er sommige worden uitgeoefend door ambtenaren van de carrière Buitenlandse Dienst of door ambtenaren van de Kanselarijcarrière, en konden andere alleen uitgeoefend worden door ambtenaren van de Kanselarijcarrière.

Artikel 35, F, eerste lid, bepaalde voorts het volgende: “Bij uitzonderingsmaatregel kunnen de ambtenaren van de carrière Hoofdbestuur, mits zij er in toestemmen, belast worden met het tijdelijk uitoefenen van functies in een diplomatieke zending of consulaire post of bij een internationale organisatie.”

5. Artikel 18 van hetzelfde besluit had betrekking op de “titel van ambassadeur”.

Die bepaling luidde als volgt:

“De titel van ambassadeur kan bij koninklijk besluit toegekend worden aan de ambtenaar eerste of tweede administratieve klasse van de carrière Buitenlandse Dienst die met de leiding van een bijzondere zending belast wordt.

Wanneer personen die niet tot de loopbaan van de Buitenlandse Dienst behoren, door de Koning tot ambassadeur of buitengewoon gezant aangesteld worden of, in enige andere hoedanigheid, met een bijzondere zending in het buitenland belast worden, zullen de individuele benoemingsbesluiten bepalen met welke titels zij tijdens de duur van hun zending zullen bekleed worden”.

6. Het voornoemde koninklijk besluit van 25 april 1956 is opgeheven bij het koninklijk besluit van 4 juli 2014 tot vaststelling van het statuut van de ambtenaren van de buitenlandse carrière en de consulaire carrière (waarvan de nietigverklaring gevorderd wordt bij het beroep dat onder rolnummer A. 216.174/VIII-9.728 is ingeschreven).

Als gevolg van die opheffing zijn de voormalige buitenlandse carrières, de “carrière Buitenlandse Dienst”, de “kanselarijcarrière” en “carrière van de attachés voor Internationale Samenwerking”, afgeschaft en vervangen door één enkele nieuwe carrière, de “buitenlandse carrière” genaamd, en een uitdovende carrière, de “consulaire carrière” genaamd.

In dat besluit wordt inzonderheid bepaald dat men, om in de nieuwe “buitenlandse carrière” te kunnen worden benoemd, geslaagd moet zijn voor een “vergelijkende selectie voor de toelating tot het eerste deel van de stage”, na het eerste deel van de “stage” de toelating moet krijgen “het examen voor de toelating tot het tweede deel van de stage” af te leggen, voor dat examen moet slagen en met goed gevolg het tweede deel van de stage moet volbrengen. Wat de hiërarchie en de bevorderingen betreft wordt bepaald dat de buitenlandse carrière deel uitmaakt van niveau A van het Rijkspersoneel en vier klassen bevat, genummerd van A2 tot A5 (waarbij klasse A5 de hoogste is).

De integratie van de ambtenaren van de vroegere carrières Buitenlandse Dienst in de nieuwe buitenlandse carrière of in de uitdovende consulaire carrière wordt in verscheidene bepalingen geregeld.

Tot de nieuwe buitenlandse carrière (in een van de klassen A2 tot A5, naargelang van het geval) behoren voortaan alle definitief benoemde ambtenaren van de voormalige “carrière Buitenlandse Dienst” en van de voormalige “carrière van de attachés voor Internationale Samenwerking”, alsook de definitief benoemde ambtenaren van de voormalige “Kanselarijcarrière” die tot de eerste of de tweede klasse van die carrière behoren.

Tot de uitdovende consulaire carrière behoren voortaan alle definitief benoemde ambtenaren van de voormalige “Kanselarijcarrière” die tot de derde of de vierde klasse van die carrière behoren en die naargelang van het geval de weddeschaal C1, C2, C3, C4 of C5 genieten. Aan de ambtenaren van de consulaire carrière die geslaagd zijn voor de proeven voor de overgang naar klasse A2 van de buitenlandse carrière, kan een bevordering door overgang naar (klasse 2) van niveau A van de (nieuwe) buitenlandse carrière toegekend worden.

7. Het voornoemde koninklijk besluit van 3 juni 1999 is opgeheven bij het koninklijk besluit van 5 maart 2015 houdende de organisatie van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

8. In dat nieuwe besluit komt geen lijst meer voor van de onderscheiden ambten waarvoor de ambtenaren van de diplomatieke zendingen en de consulaire (beroeps)posten, gewoonlijk kunnen worden aangewezen. De enige functie die in dat besluit uitdrukkelijk wordt vermeld, is die van “posthoofd” (hoofd van een diplomatieke zending of van een consulaire post).

In dat besluit wordt evenmin nauwkeurig vastgesteld aan welke voorwaarden betreffende de carrière (behoren tot een van de twee nieuwe carrières die door het voornoemde koninklijk besluit van 4 juli 2014 zijn ingesteld), betreffende de graad (behoren tot een van de onderscheiden klassen) en betreffende de graadanciënniteit men moet voldoen om de verschillende ambten te kunnen vervullen die aan de ambtenaren van de diplomatieke zendingen of van de consulaire posten kunnen worden toegewezen.

Een algemene bepaling (die zowel voor de aanstellingen bij het hoofdbestuur als voor de aanstellingen op post geldt), namelijk artikel 18 van het besluit, heeft betrekking op de aanstellingsprocedures, de gespecialiseerde competenties en de functionele kennis- en ervaringsvereisten die opgenomen zullen worden in de functieomschrijvingen. Ze luidt als volgt:

“De minister bepaalt de procedure met betrekking tot de aanstelling van de ambtenaren van de buitenlandse carrière en de consulaire carrière voor de functies die ze zullen uitoefenen bij het hoofdbestuur en op post.

De minister bepaalt de nodige modaliteiten om gespecialiseerde competenties te voorzien voor de ambtenaren van de buitenlandse carrière in de relevante domeinen van het buitenlands beleid die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun functie. Vanaf de stage en door vorming en ervaring tijdens hun loopbaan, kunnen de ambtenaren van de buitenlandse carrière specifieke competenties in minstens twee specialisatiedomeinen ontwikkelen.

Functionele kennis- en ervaringsvereisten zullen ingeschreven worden in de functieomschrijvingen bij het hoofdbestuur en op post en bij aanstelling van de ambtenaren van de buitenlandse carrière voor specifieke functies zal prioritair met de zo bepaalde competenties rekening worden gehouden”.

In een meer specifieke bepaling (die enkel voor de aanstellingen als posthoofd geldt), *namelijk artikel 19, wordt bepaald dat de Koning “bijkomende voorwaarden [kan] uitwerken op het vlak van professionele kennis en managementvaardigheden waaraan de ambtenaren van de buitenlandse carrière dienen te voldoen om aangesteld te worden als posthoofd”*.

9. Het nieuwe besluit bevat voorts twee bepalingen over aanstellingen die “bij wijze van uitzondering” verleend kunnen worden aan personen die noch tot de buitenlandse carrière noch tot de consulaire carrière behoren.

Het betreft enerzijds artikel 21, op basis waarvan de Koning “personen die niet behoren tot de buitenlandse carrière [op grond] van hun bijzondere bekwaamheden” bij wijze van uitzondering kan “belasten met een bijzondere zending”. Daarbij gaat het zonder onderscheid om bijzondere zendingen die op post worden vervuld als om bijzondere zendingen die niet op post worden vervuld. Wanneer het gaat om bijzondere zendingen die op post worden vervuld, gelden vereisten inzake taalkennis. Voorts wordt in die bepaling gepreciseerd dat in de benoemingsbesluiten melding moet worden gemaakt van de aard en de periode van de bijzondere zending en van de titel die deze personen voor de periode van hun zending zullen dragen, en dat die personen kunnen “worden aangesteld als posthoofd” voor zover ze in voorkomend geval voldoen aan de aanvullende voorwaarden die krachtens artikel 19 worden uitgewerkt.

Anderzijds betreft het artikel 22, op grond waarvan ambtenaren van de carrière hoofdbestuur, onverminderd de mogelijkheid bepaald in artikel 21, “bij wijze van uitzondering, [op grond] van hun bijzondere bekwaamheden en op voorwaarde dat zij hierin toestemmen, belast [kunnen] worden met het tijdelijk uitoefenen van een functie op post”, voor zover ze voldoen aan vereisten inzake taalkennis. Het kan gaan om de functie van posthoofd, maar in dat geval geldt dat de ambtenaar van niveau A moet zijn en in voorkomend geval moet voldoen aan de aanvullende voorwaarden die krachtens artikel 19 uitgewerkt worden. Voorts wordt in dat artikel bepaald dat de procedure voor de aanstelling van de ambtenaren van de buitenlandse carrière en van de consulaire carrière op post, bedoeld in artikel 18, eerste lid, van toepassing is voor de toekenning van een functie op post.

10. Het besluit bevat ten slotte een overgangsbepaling, artikel 25, die luidt als volgt:

“Gedurende een termijn van acht jaar na de inwerkingtreding van dit besluit worden de ambtenaren die, voor de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 4 juli 2014 tot vaststelling van het statuut van de ambtenaren van de buitenlandse carrière en de consulaire carrière, behoorden tot de carrière Buitenlandse Dienst, de Kanselarijcarrière of de carrière van de Attachés voor Internationale Samenwerking overeenkomstig het koninklijk besluit van 25 april 1956 tot vaststelling van het statuut der personeelsleden van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel bij voorrang aangesteld in de functies op post en bij het hoofdbestuur die overeenkomen met de functies die, voor de inwerkingtreding van dit besluit, aan hun carrière werden toegekend.”

Overwegende dat de verwerende partij er in haar memorie van antwoord op wijst dat verzoeker zijn beroep richt tegen het voornoemde koninklijk besluit van 5 maart 2015 en daarbij nogmaals de middelen aanvoert die hij reeds heeft aangevoerd in het kader van zijn beroep tegen het koninklijk besluit van 4 juli 2014 tot vaststelling van het statuut van de ambtenaren van de buitenlandse carrière en de consulaire carrière; dat ze opmerkt dat verzoeker tegen dat koninklijk besluit een beroep heeft ingesteld en zich niet kan beroepen op enig nauw verband tussen de hier bestreden handeling en dat koninklijk besluit van 2014; dat ze betoogt dat het verzoekschrift aldus geen enkel rechtsmiddel bevat in de zin van artikel 2, § 1, 3°, van de algemene procedureregeling, aangezien niet voldoende duidelijk en nauwkeurig is aangegeven welke rechtsregel zou zijn geschonden noch op welke wijze ze zou zijn geschonden; dat ze derhalve van oordeel is dat de middelen niet relevant zijn in zoverre ze aangevoerd zijn tegen het voornoemde koninklijk besluit van 4 juli 2014, aangezien de hier bestreden handeling het voornoemde koninklijk besluit van 5 maart 2015 is en het om twee onderscheiden handelingen gaat;

Overwegende dat verzoeker in zijn laatste memorie aanvoert dat het eerste deel van zijn verzoekschrift niet meer is dan een loutere herhaling van de vijf middelen die hij heeft uiteengezet in zijn eerste beroep tegen het voornoemde koninklijk besluit van 4 juli 2014 en dat de middelen die tegen de hier bestreden handeling gericht zijn in het tweede deel van zijn verzoekschrift zijn geformuleerd;

Overwegende dat uit het verzoekschrift tot nietigverklaring blijkt dat verzoeker enerzijds de middelen herhaald heeft die hij tegen het voornoemde koninklijk besluit van 4 juli 2014 heeft uiteengezet en anderzijds

middelen heeft geformuleerd tegen de thans bestreden handeling; dat verzoeker die handelwijze rechtvaardigt door de omstandigheid dat die twee koninklijke besluiten nauw samenhangen; dat verzoeker na arrest nr. 231.634 van 17 juni 2015 waarin de nietigheid vastgesteld is van zijn eerste beroep, dat in het Nederlands gesteld was, bij de Raad van State een nieuw beroep aanhangig gemaakt heeft dat in het Frans gesteld is en gericht is tegen het voornoemde koninklijk besluit van 4 juli 2014 en ingeschreven is onder rolnummer A.216.174/VIII-9728; dat de twee koninklijke besluiten die aldus bestreden worden volgens afzonderlijke procedures uitgevaardigd zijn en niet kunnen worden beschouwd als samenhangende handelingen; dat, gelet op het voorgaande, het beroep slechts ontvankelijk is voor zover het tegen het voornoemde koninklijk besluit van 5 maart 2015 gericht is; dat bijgevolg de twee middelen die tegen die handeling zijn aangevoerd, in aanmerking worden genomen;

Overwegende dat in verband met de ontvankelijkheid van die twee middelen vooreerst moet worden vastgesteld dat in het tweede onderdeel van het tweede middel een schending aangevoerd wordt van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie en van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet; dat de bepalingen van de bestreden handeling waardoor die rechtsregels zouden zijn geschonden, in de uiteenzetting van dat onderdeel duidelijk worden vermeld, waardoor de verwerende partij in staat is de kritiek te begrijpen en zich te verdedigen; dat de exceptie in verband met het tweede middel dus niet gegrond is;

Overwegende dat het eerste middel wordt “ontleend aan de nauwe samenhang tussen het nieuwe organiek reglement (K.B. van 05.03.2015) en het nieuwe statuut (K.B. 04.07.2014)”; dat verzoeker betoogt dat in het nieuwe organiek reglement dat vervat is in de bestreden handeling, heel de terminologie wordt overgenomen van het nieuwe statuut dat bij het voornoemde koninklijk besluit van 4 juli 2014 is vastgesteld, in het bijzonder de begrippen “buitenlandse carrière” en “consulaire carrière”, die niet kunnen worden gelijkgesteld met de begrippen “carrière Buitenlandse Dienst”, “carrière van de attachés voor Internationale Samenwerking” en “Kanselarijcarrière” uit het oud statuut van 1956; dat hij uiteenzet dat het nieuwe organiek reglement dus niet kan “werken op basis van het oud statuut” zodat een vernietiging van het voornoemde koninklijk besluit van 4 juli 2014 (waardoor het oude statuut van 1956 weer van kracht zou worden) zou impliceren dat het nieuwe organiek reglement onwettig is; dat hij er in zijn memorie van

wederantwoord op wijst dat dit middel de samenvoeging beoogt mogelijk te maken van twee beroepen op grond van hun verknochtheid en dat de middelen van het andere beroep die in het kader van dit beroep worden herhaald, de nietigverklaring van de bestreden handeling mogelijk maken; dat hij de Raad van State verzoekt de samenvoeging van de beroepen te bevelen om het mogelijk te maken het voorliggende middel samen met de vijf opnieuw aangevoerde middelen te onderzoeken; dat hij voor het overige de argumenten van zijn verzoekschrift herhaalt; dat hij in zijn laatste memorie wijst op de samenhang tussen het voornoemde koninklijk besluit van 4 juli 2014 en het hier bestreden koninklijk besluit en aanvoert dat dit eerste middel kan worden gelezen in samenhang met de middelen die hij heeft uiteengezet in het eerste beroep dat hij tegen het genoemde koninklijk besluit van 4 juli 2014 gericht heeft en meer in het bijzonder met het derde middel in zoverre daarin bekritiseerd wordt dat de drie vroegere carrières, met schending van de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie door elkaar gehaald worden;

Overwegende dat in het eerste middel niet wordt vermeld welke rechtsregel zou zijn geschonden, noch op welke wijze ze zou zijn geschonden; dat het in dat verband niet volstaat zich te beroepen op een (overigens niet aangetoonde) nauwe samenhang en te vragen dat de beroepen worden samengevoegd; dat het bestaan van “verknochtheid” tussen twee beroepen geen rechtsregel is waarvan de schending zou kunnen worden aangevoerd; dat de eventuele samenvoeging van verknochte beroepen overigens niet in rechte zou kunnen rechtvaardigen dat de gegrondheid van een middel, aangevoerd in het kader van een van de beroepen, de nietigverklaring meebrengt van de in kader van het tweede beroep bestreden handeling; dat, zoals hierboven reeds is geoordeeld, geen enkele samenhang kan worden aangetoond tussen het voornoemde koninklijk besluit van 4 juli 2014 en het hier bestreden koninklijk besluit; dat het eerste middel derhalve niet-ontvankelijk moet worden beschouwd; dat de exceptie in zoverre wordt aangenomen;

Overwegende dat het tweede middel, dat het enige ontvankelijke middel is, wordt “ontleend aan schending van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie (art. 10 en 11 van de Grondwet), die samengaat met de nauwe samenhang tussen het nieuwe organiek reglement (K.B. van 05.03.2015) en het nieuwe statuut (K.B. van 04.07.2014)”; dat verzoeker in een eerste onderdeel betoogt

dat in tegenstelling tot wat het oude organiek reglement bepaalde, bij de bestreden handeling, de titel en de functie van ambassadeur en van hoofd van een zending niet meer “alleen aan diplomaten, ambtenaren van de carrière Buitenlandse Dienst” worden toegekend, dat aan de ambtenaren van diezelfde carrière daarbij evenmin voorrang wordt gegeven voor de toekenning van de functie van posthoofd consul-generaal en dat daarbij geen duidelijk onderscheid meer gemaakt wordt tussen de functies en de graden die overeenstemmen met de voormalige “carrière Buitenlandse Dienst”, “carrière van de attachés voor Internationale Samenwerking” en “Kanselarijcarrière”; dat hij in hoofdzaak betoogt dat het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie eraan in de weg staat dat ambtenaren, die aangeworven en eventueel bevorderd zijn op basis van de oude statutaire bepalingen die onderling aanzienlijk uiteenliepen naargelang van de betreffende buitenlandse carrière, voor het vervolg van hun carrière (inzonderheid voor de aanstellingen op post en voor de bevorderingen) voortaan onder dezelfde regels zouden vallen; dat hij ter staving van zijn kritiek twee recente benoemingen tot ambassadeur aanhaalt die verleend zijn aan een ambtenaar van de voormalige Kanselarijcarrière en aan een ambtenaar van de voormalige carrière van de attachés voor Internationale Samenwerking; dat hij in een tweede onderdeel kritiek levert op de mogelijkheid om niet-diplomaten aan te stellen in diplomatieke functies, waaronder die van posthoofd; dat hij inzonderheid verwijst naar de artikelen 21 en 22 van het bestreden besluit in zoverre het ontbreken van een definitie van de termen “ten uitzonderlijke titel”, “bij wijze van uitzondering” en “bijzondere bekwaaamheden” de deur wijd openzet voor willekeur bij de toekenning van “bijzondere zendingen op post” (die een aanstelling als “posthoofd” kunnen inhouden) of van “functies op post” (die eveneens een aanstelling als “posthoofd” kunnen inhouden); dat hij voorts betoogt dat die bepalingen, doordat ze de mogelijkheid bieden om ambtenaren van de carrière Hoofdbestuur en zelfs personen die tot geen enkele carrière van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking behoren, aan te stellen op post, ook als posthoofd, een schending vormen van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, luidens welk de overheid inzonderheid de gelijkheid van de gegadigden voor een openbare betrekking en de gelijkheid tussen de ambtenaren in acht moet nemen, wat inhoudt dat voor de gegadigden en ambtenaren dezelfde voorwaarden moeten gelden;

Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord in verband met het eerste onderdeel toelicht dat de reorganisatie van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking het resultaat is van een streven naar modernisering en flexibilisering en dat de stellers van de bestreden handeling de drie vroegere carrières weliswaar hebben willen hergroeperen in de buitenlandse carrière en de consulaire carrière, maar toch rekening hebben gehouden met de verschillen en de gelijkenissen die tussen de ambtenaren bestonden, door ze hetzij op dezelfde wijze hetzij verschillend te behandelen wanneer de kenmerken van hun carrières specifieke bepalingen vereisten; dat ze voorts stelt dat de twee benoemingen tot ambassadeur die verzoeker in zijn middel aanvoert, niet relevant zijn voor de beoordeling van de wettigheid van de bestreden handeling, en dat indien verzoeker zou menen dat die benoemingen strijdig zijn met artikel 25 van de bestreden handeling, hij ze dan voor de rechtbank zou moeten aanvechten; dat ze in verband met het tweede onderdeel opmerkt dat het oude organiek reglement reeds voorzag in de mogelijkheid om ambtenaren van buiten de diplomatieke carrière tijdelijk te belasten met het uitoefenen van een functie in een diplomatieke of consulaire zending of bij een internationale organisatie, en dat de overheid, die het statuut van haar ambtenaren eenzijdig vaststelt, krachtens de wet van de veranderlijkheid haar regels inzake organisatie en werking in het algemeen belang voor de toekomst kan wijzigen; dat ze opmerkt dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State over de begrippen “ten uitzonderlijke[n] titel”, “bij wijze van uitzondering” en “bijzondere bekwaamheden” geen enkele kritiek heeft geformuleerd, dat die begrippen niet dermate vaag en algemeen zijn dat op grond daarvan niet te rechtvaardigen benoemingen zouden kunnen worden verleend en dat ze moeten worden begrepen in de gangbare betekenis van die termen; dat ze voorts betoogt dat verzoeker niet aantoonde in welk opzicht dergelijke benoemingen het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie zouden schenden, en dat die benoemingen er niet toe strekken de functie van diplomaat open te stellen voor niet-diplomaten, maar alleen tot doel hebben om, in geval zich uitzonderlijke omstandigheden voordoen, te voorzien in de praktische noden, door zendingen van beperkte duur toe te vertrouwen aan personen die over voldoende bekwaamheden beschikken om die noden het hoofd te bieden; dat ze eraan toevoegt dat het uitzonderlijk en tijdelijk karakter van die benoemingen rechtvaardigt dat bepaalde ambtenaren die niet tot de buitenlandse carrière behoren worden benoemd

in betrekkingen die ze normaliter niet zouden kunnen uitoefenen; dat ze in haar laatste memorie opmerkt dat het oude artikel 35 F wel de mogelijkheid bood om een ambtenaar van het hoofdbestuur aan te wijzen om welke diplomatieke functie ook met inbegrip van de functie van posthoofd uit te oefenen en dat het enige verschil met de oude regeling erin bestaat dat in dat geval voortaan taalvereisten en bijkomende voorwaarden zullen worden opgelegd;

Overwegende, in verband met het eerste onderdeel van het tweede middel, dat de argumentatie van verzoeker erop neerkomt dat hij kritiek levert op het feit dat de bestreden handeling voor de ambtenaren die tot de voormalige carrière Buitenlandse Dienst behoord hebben niet meer voorziet in het voordeel dat of de voorrang die ze volgens het oud organieke reglement genoten voor de toewijzing van functies, in het bijzonder die van hoofd van een zending of van posthoofd; dat verzoeker van oordeel is dat hij gediscrimineerd wordt ten aanzien van de ambtenaren die deel hebben uitgemaakt van een van beide andere vroegere carrières en die voortaan, zoals hij, tot de nieuwe buitenlandse carrière behoren; dat die kritiek reeds is geformuleerd in het eerste onderdeel van het derde middel van zijn beroep tegen het voornoemde koninklijk besluit van 4 juli 2014; dat verzoeker aldus probeert dat middel incidenteel te doen onderzoeken in het kader van dit beroep, dat nochtans op een andere handeling betrekking heeft; dat het voornoemde koninklijk besluit van 4 juli 2014 aan de bestreden handeling nochtans geen rechtsgrond verleent, zodat voor dat incidentele wettigheidsbezwaar niet kan worden gesteund op artikel 159 van de Grondwet; dat, gesteld dat zich een discriminatie voordoet zoals verzoeker aanvoert, die discriminatie alleen uit het voornoemde koninklijk besluit van 4 juli 2014 zou voortvloeien; dat dit onderdeel van het middel op dat punt onontvankelijk moet worden verklaard; dat artikel 25 van de bestreden handeling bovendien een overgangsbepaling bevat op grond waarvan de ambtenaren die behoord hebben tot een van de drie vroegere buitencarrières, gedurende een termijn van acht jaar te rekenen vanaf de inwerkingtreding ervan voorrang hebben bij de aanstelling in functies (op post en bij het hoofdbestuur) die overeenstemmen met functies die, vóór die inwerkingtreding, onder hun voormalige carrière vielen; dat, gesteld dat aanvaard zou worden dat de ambtenaren die behoord hebben tot de voormalige carrière Buitenlandse Dienst, voor de toekomstige toewijzing van functies noodzakelijkerwijs anders behandeld zouden moeten worden

dan de ambtenaren die behoord hebben tot een van beide overige vroegere buitencarrières, moet worden vastgesteld dat die bepaling de verwerende partij ertoe verplicht gedurende acht jaar rekening te houden met het feit dat ambtenaren tot onderscheiden carrières hebben behoord; dat de overheid op grond van het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst de carrières van de ambtenaren kan bijsturen, inzonderheid naargelang van de noodwendigheden van de dienst; dat de overgangsregeling die in dergelijke omstandigheden is opgezet, aldus moet zorgen voor een goede integratie van de oude statuten in het nieuwe statuut, rekening houdend met de bijzonderheden van iedere carrière; dat verzoeker niet in concreto aantoont hoe die overgangsregeling hem zou kunnen schaden; dat, ten slotte, dat artikel 25 uiteraard niet verbiedt dat functies van posthoofd vanaf nu worden toegekend aan ambtenaren die behoord hebben tot de voormalige Kanselarijcarrière of tot de voormalige carrière van de attachés voor Internationale Samenwerking; dat de voorbeelden van recente benoemingen die verzoeker aanhaalt, niet relevant zijn en hoe dan ook geen onwettige beslissing hebben meegebracht; dat het eerste onderdeel van het middel bijgevolg niet gegrond is;

Overwegende, in verband met het tweede onderdeel van het middel, dat vooreerst moet worden opgemerkt dat de artikelen 21 en 22 van de bestreden handeling weliswaar enkele punten van gelijkenis maar ook fundamentele verschilpunten vertonen; dat de gelijkenissen betrekking hebben op bepaalde toepassingsvoorwaarden die gelden voor die aanstellingen; dat aldus in beide gevallen wordt bepaald dat die artikelen slechts toegepast mogen worden “ten uitzonderlijke[n] titel” respectievelijk “bij wijze van uitzondering” en op grond van de “bijzondere bekwaamheden” van de personen in kwestie; dat de verschillen vooral te maken hebben met de betrokken personen, met de plaats en de aard van de aanstelling, met de specificiteit en de duur ervan, met de voorwaarden waaraan ambtenaren moeten voldoen om eventueel tot posthoofd te kunnen worden aangesteld, met de hoedanigheid waarin de aldus aangestelde personen hun functies uitoefenen en de titel die ze dragen, met de naleving van de procedureregels en met de vaststelling van de bevoegde overheid; dat wat de betrokken personen betreft, artikel 21 toegepast kan worden op iedere persoon die niet tot de buitenlandse carrière behoort (het kan dus gaan om personen die niet de hoedanigheid van rijksambtenaar hebben), terwijl artikel 22 toegepast kan worden op iedere

rijksambtenaar van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking; dat wat de plaats van aanstelling betreft, artikel 21, in tegenstelling tot artikel 22, niet alleen betrekking heeft op aanstellingen op post; dat wat de aard en de specificiteit van de aanstelling betreft, artikel 21 noodzakelijkerwijs betrekking heeft op een “bijzondere zending” (die “op post” kan worden vervuld en eventueel zelfs als “posthoofd”) terwijl artikel 22 betrekking heeft op de uitoefening van een “functie op post” (die eventueel als “posthoofd” uitgeoefend kan worden), wat betekent dat een dergelijke aanstelling betrekking zou kunnen hebben op gewone taken die niet door een welbepaalde zending zijn omschreven; dat wat de duur van de aanstelling betreft, artikel 22 uitdrukkelijk bepaalt dat het om het tijdelijk uitoefenen van een functie gaat, terwijl in artikel 21 alleen wordt bepaald dat het benoemingsbesluit de periode van de zending vermeldt; dat inzake de voorwaarden waaraan ambtenaren moeten voldoen om eventueel als posthoofd te kunnen worden aangesteld, beide bepalingen verwijzen naar de bijkomende voorwaarden die de Koning krachtens artikel 19 van de bestreden handeling eventueel kan uitvaardigen, maar artikel 22 daarenboven vereist dat men rijksambtenaar van niveau A is; dat artikel 21 er blijkens zijn bewoordingen niet aan in de weg zou staan dat een persoon die niet de vereiste aanspraken kan doen gelden om bij de federale overheidsdiensten tot niveau A te worden toegelaten, als posthoofd zou worden aangesteld; dat, wat de hoedanigheid betreft waarin de begunstigden van dergelijke aanstellingen hun functie uitoefenen, in artikel 22, § 4, van de bestreden handeling wordt bepaald dat “de ambtenaar” tijdens de uitoefening van zijn functie op post “rekening houdend met de toevertrouwde functie, gelijkgesteld wordt met een ambtenaar van de buitenlandse carrière of de consulaire carrière”, terwijl niets dergelijks wordt bepaald in artikel 21; dat zulks inzonderheid tot gevolg heeft dat de personen die met toepassing van artikel 21 worden aangesteld, niet vallen onder de regels betreffende de rechten en plichten, de evaluatie of de tucht die voor de ambtenaren van de buitenlandse carrière of de consulaire carrière gelden; dat, inzake de titel die de begunstigden van dergelijke aanstellingen dragen, in artikel 21 zonder nadere precisering aangegeven wordt dat het besluit vermeldt welke titel zij dragen, wat betekent dat niets eraan in de weg staat dat de titel van ambassadeur aldus wordt verleend; dat artikel 22 daaromtrent evenwel geen enkele precisering bevat, wat impliceert dat de begunstigde van een aanstelling die op basis van artikel 22 is verleend, krachtens artikel 58 van het voornoemde koninklijk besluit

van 4 juli 2014 “de titel [voert] van de functies die hij uitoefent”; dat, wat de naleving van de procedureregels betreft, artikel 22, § 3, van de bestreden handeling voor de aanstellingen dezelfde procedureregels voorschrijft als voor de aanstellingen op post van de ambtenaren van de buitenlandse carrière en van de consulaire carrière, terwijl artikel 21 in geen enkele procedureregulering voorziet; dat, wat de bevoegde overheid betreft, in artikel 21 de Koning aangewezen wordt, terwijl in artikel 22 geen bevoegde overheid wordt aangewezen, wat betekent dat alle aanstellingen op post waartoe overeenkomstig artikel 22 wordt besloten, met toepassing van artikel 20 onder de bevoegdheid van de minister vallen, behalve de aanstellingen als posthoofd, waarvoor de Koning bevoegd is; dat voor elk van die artikelen moet worden nagegaan of ze verenigbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en met het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie waarvan in het verzoekschrift wordt aangevoerd, dat ze geschonden worden;

Overwegende dat in zoverre het voornoemde artikel 21 bepaalt dat de Koning personen die niet tot de buitenlandse carrière behoren met een bijzondere zending kan belasten, die bepaling niets nieuws bevat ten opzichte van hetgeen reeds bepaald werd in artikel 18, tweede lid, van het oud organiek reglement; dat de Koning krachtens artikel 167 van de Grondwet de leiding heeft van de buitenlandse betrekkingen en dat het aannemelijk is dat Hij in het kader van de uitoefening van die bevoegdheid een persoon die niet behoort tot de buitenlandse carrière van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aanwijst om een bijzondere zending te vervullen en bij de keuze van die persoon niet alleen op diens bekwaamheden steunt maar ook op een bijzondere vertrouwensband; dat artikel 21 ten opzichte van het voornoemde oude artikel 18, tweede lid, nieuw is in zoverre daarin wordt bepaald dat die persoon als gevolg van zijn aanwijzing kan worden aangesteld als “posthoofd”; dat het “posthoofd” in de zin van de bestreden handeling de leiding heeft van hetzij een diplomatieke zending (een ambassade of een permanente vertegenwoordiging), hetzij een consulaat-generaal; dat dergelijke functies essentieel zijn voor het onderhouden van diplomatieke of consulaire betrekkingen en duidelijk verder gaan dan het vervullen van een bijzondere zending; dat artikel 12 van de bestreden handeling bepaalt dat “[h]et hoofd van de diplomatieke zending (...) het diplomatiek gezag over zijn zending en de consulaire posten binnen zijn rechtsgebied [voert]” en “belast

[is] met de algemene leiding en de coördinatie”; dat de functies van “posthoofd” aldus openbare betrekkingen zijn die normaal alleen kunnen worden verleend wanneer er een betrekking vacant is en met naleving van de toelaatbaarheidsvereisten en de procedurele voorwaarden, waardoor onder andere de gelijkheid van de kandidaten en de gelijke benoembaarheid tot openbare ambten worden gegarandeerd; dat het voornoemde artikel 21 niet aan die minimumvereisten voldoet; dat met de daarin vervatte verwijzing naar de vereisten inzake taalkennis en naar de “bijkomende voorwaarden” die de Koning met toepassing van artikel 19 van de bestreden handeling kan opleggen, niet gegarandeerd kan worden dat de personen die niet tot de buitenlandse carrière behoren en die aangesteld zouden worden als posthoofd, aanspraken en bekwaamheden hebben die gelijkwaardig zijn aan die van de ambtenaren van de buitenlandse carrière; dat aldus krachtens artikel 21 zelfs niet vereist is dat de betrokken personen aantonen dat zij houder zijn van een diploma dat hun toegang verleent tot een functie van niveau A; dat de omstandigheid dat een dergelijke aanstelling als posthoofd volgens artikel 21 alleen “ten uitzonderlijke[n] titel” en op grond van hun bijzondere bekwaamheden” verleend kan worden, geen enkele garantie biedt dat die personen beschikken over aanspraken en verdiensten die gelijkwaardig zijn aan die welke de ambtenaren van de buitenlandse carrière kunnen doen gelden; dat de uitdrukking “ten uitzonderlijke[n] titel” daarenboven niet naar een uitzonderlijke situatie of uitzonderlijke omstandigheden verwijst en veeleer opgevat moet worden als een synoniem van “bij uitzonderingsmaatregel”, een uitdrukking die bijvoorbeeld voorkomt in artikel 35 F van het oud organiek reglement; dat het begrip “bijzondere bekwaamheden” al even vaag is; dat niet valt in te zien hoe kan worden gerechtvaardigd dat personen die niet behoren tot de buitenlandse carrière “bijzondere bekwaamheden” zouden kunnen doen gelden en dat ze louter op basis van het vervullen van die voorwaarde als posthoofd zouden kunnen worden aangesteld, terwijl de ambtenaren van de buitenlandse carrière, die nog steeds vallen onder de procedureregels van artikel 18, eerste lid, en die nog steeds moeten voldoen aan de “[f]unctionele kennis- en ervaringsvereisten (...) ingeschreven (...) in de functieomschrijvingen (...) op post”, vermeld in artikel 18, derde lid, niet beschikken over de mogelijkheid om dergelijke “bijzondere bekwaamheden” te doen gelden om voorrang te krijgen voor een aanstelling als posthoofd; dat dit onderdeel van het middel gegrond is voor zover artikel 21 van de bestreden handeling het mogelijk maakt dat personen die niet behoren tot de

buitenlandse carrière als posthoofd worden aangesteld;

Overwegende dat krachtens artikel 22 van het bestreden besluit ambtenaren van de carrière Hoofdbestuur kunnen worden “belast (...) met het tijdelijk uitoefenen van een functie op post”, zoals reeds werd bepaald in artikel 35 F van het oude organiek reglement; dat evenwel de vraag rijst of de bestreden handeling die mogelijkheden tot aanstelling niet verruimt ten opzichte van wat onder het oude organiek reglement mogelijk was; dat het oude organiek reglement immers een nauwkeurige lijst bevatte van ambten waarin de ambtenaren van de drie vroegere buitenlandse carrières in de diplomatieke zendingen en in de consulaire posten konden worden aangesteld en nauwkeurig bepaalde aan welke voorwaarden inzake het behoren tot een van die carrières en klassen en inzake klasseanciënniteit de genoemde ambtenaren moesten voldoen om in elk van die functies te kunnen worden aangesteld; dat daaruit volgde dat de ambtenaren van de carrière Hoofdbestuur niet aangesteld konden worden in die “diplomatieke” ambten (om de uitdrukking te gebruiken die in het verzoekschrift voorkomt), aangezien zij niet aan die voorwaarden voldeden; dat de bestreden handeling geen lijst met functies meer bevat en geen enkele voorwaarde meer vermeldt waaraan voldaan moet zijn om te kunnen worden toegelaten (behalve, in beperkte mate, voor de functie van posthoofd); dat het voornoemde artikel 22 intussen voorziet in ruimere mogelijkheden om ambtenaren van de carrière Hoofdbestuur aan te stellen in iedere functie op post; dat artikel 22, § 1, tweede lid, echter bepaalt dat de functie van posthoofd uitsluitend kan worden toegekend aan rijksambtenaren van niveau A, waardoor kan worden gegarandeerd dat de ambtenaren van de carrière Hoofdbestuur die op basis van dat artikel als posthoofd worden aangesteld, aanspraken hebben die gelijkwaardig zijn aan die welke (voor diezelfde functie) vereist zijn voor de ambtenaren van de buitenlandse carrière (die allen van niveau A zijn); dat de voorwaarde tot niveau A te behoren voor de overige functies daarentegen niet geldt; dat de omstandigheid dat aan die voorwaarde niet voldaan hoeft te zijn problemen doet rijzen gelet op het feit dat alle ambtenaren van de buitenlandse carrière van niveau A zijn en dat ze voor hun aanstellingen op post in die functies (behalve in de functie van posthoofd) voortaan mogelijk moeten wedijveren met ambtenaren van een lager niveau van de carrière Hoofdbestuur; dat voorts, voor iedere functie op post (met inbegrip van de functie van posthoofd) in artikel 22 niet wordt bepaald dat de ambtenaren van de

carrière Hoofdbestuur vallen onder de toepassing van artikel 18, tweede en derde lid, van de bestreden handeling, waarin inzonderheid wordt voorgeschreven dat men aan functionele kennis- en ervaringsvereisten, vervat in een functieomschrijving, moet voldoen om op post te kunnen worden aangesteld, terwijl die vereisten wel gelden voor de ambtenaren van de buitenlandse carrière; dat, om soortgelijke redenen als die welke bij het onderzoek van artikel 21 zijn uiteengezet, het gebruik van de uitdrukkingen “bij wijze van uitzondering” en “bijzondere bekwaamheden” daarvoor geen enkele aanvaardbare rechtvaardiging biedt; dat artikel 22 van de bestreden handeling aldus een discriminatie vormt van de ambtenaren van de buitenlandse carrière, zodat het tweede onderdeel van het tweede middel te zijnen aanzien eveneens gegrond is;

Overwegende dat verzoeker een rechtsplegingsvergoeding van zevenhonderd euro vordert;

Overwegende dat de rechtsplegingsvergoeding een forfaitaire tegemoetkoming in de kosten en honoraria van de advocaat is; dat verzoeker ervoor geopteerd heeft in dit beroep zijn eigen verdediging te voeren; dat zijn vordering in die omstandigheden niet kan worden toegewezen,

BESLUIT:

Artikel 1.

Vernietigd worden de artikelen 21 en 22 van het koninklijk besluit van 5 maart 2015 houdende de organisatie van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Artikel 2.

Het beroep wordt voor het overige verworpen.

Artikel 3.

Dit arrest zal bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

Artikel 4.

De kosten, bepaald op 200 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de VIIIe kamer, op zeventien mei tweeduizend zestien door:

Jacques VANHAEVERBEEK,	kamervoorzitter,
Pascale VANDERNACHT,	staatsraad,
Frédéric GOSSELIN,	staatsraad,
Béatrice DRAPIER,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

B. DRAPIER

J. VANHAEVERBEEK

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973